

N° 1034

---

# ASSEMBLEE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

ONZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 1<sup>er</sup> juillet 1998.

## RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DE LA PRODUCTION ET DES ÉCHANGES <sup>(1)</sup> SUR LA PROPOSITION DE  
RÉSOLUTION (n° 775) DE M. ANDRÉ LAJOINIE ET PLUSIEURS DE SES COLLÈGUES *tendant à la  
création d'une commission d'enquête sur certaines pratiques des groupes  
industriels, de services et financiers, relatives à l'emploi et à l'aménagement du  
territoire,*

PAR M. PHILIPPE DURON

Député.

---

---

(1) La composition de cette commission figure au verso de la présente page.

*La commission de la production et des échanges est composée de :* M. André Lajoinie, *président* ; MM. Jean-Paul Charié, Jean-Pierre Defontaine, Pierre Ducout, Jean Proriol, *vice-présidents* ; MM. Léonce Deprez, Patrick Ollier, Daniel Paul, Patrick Rimbert, *secrétaires* ; MM. Jean-Pierre Abelin, Jean-Claude Abrioux, Stéphane Alaize, Damien Alary, André Angot, François Asensi, Henri d'Attilio, Jean-Marie Aubron, Pierre Aubry, Jean Auclair, Jean-Pierre Balduyck, Jacques Bascou, Mme Sylvia Bassot, MM. Christian Bataille, Jean Besson, Gilbert Biessy, Claude Billard, Claude Birraux, Jean-Pierre Blazy, Serge Blisko, Jean-Claude Bois, Daniel Boisserie, Franck Borotra, Christian Bourquin, Mme Danièle Bousquet, MM. François Brottes, Marcel Cabiddu, Alain Cacheux, Dominique Caillaud, André Capet, Jean-Paul Chanteguet, Jean Charroppin, Philippe Chaulet, Jean-Claude Chazal, Daniel Chevallier, Pierre Cohen, Alain Cousin, Yves Coussain, Jean-Michel Couve, Jean-Claude Daniel, Marc-Philippe Daubresse, Philippe Decaudin, Eric Doligé, François Dosé, Jean-Pierre Dufau, Marc Dumoulin, Dominique Dupilet, Philippe Duron, Jean-Claude Etienne, Laurent Fabius, Alain Fabre-Pujol, Albert Facon, Alain Ferry, Jean-Jacques Filleul, Jacques Fleury, Nicolas Forissier, Roland Francisci, Claude Gaillard, Robert Galley, Claude Gatignol, André Godin, Alain Gouriou, Joël Goyheneix, Michel Grégoire, Gérard Grignon, Hubert Grimault, Lucien Guichon, Gérard Hamel, Patrick Herr, Claude Hoarau, Elie Hoarau, Robert Honde, Christian Jacob, Claude Jacquot, Mme Janine Jambu, MM. Aimé Kergueris, Thierry Lazaro, Patrick Lemasle, Jean-Claude Lemoine, Jacques Le Nay, Jean-Claude Lenoir, Arnaud Lepercq, René Leroux, Roger Lestas, Alain Le Vern, Félix Leyzour, Michel Liebgott, Lionnel Luca, Jean-Michel Marchand, Daniel Marcovitch, Alain Marleix, Daniel Marsin, Philippe Martin, Jacques Masdeu-Arus, Roger Meï, Roland Metzinger, Pierre Micaux, Yvon Montané, Gabriel Montcharmont, Jean-Marie Morisset, Bernard Nayral, Jean-Paul Nunzi, Joseph Parrenin, Paul Patriarche, François Patriat, Germinal Peiro, Jacques Pélissard, Jean-Claude Perez, Mmes Marie-Françoise Pérol-Dumont, Annette Peulvast-Bergeal, MM. Serge Poignant, Ladislav Poniatowski, Bernard Pons, Jacques Rebillard, Jean-Luc Reitzer, Gérard Revol, Mme Marie-Line Reynaud, M. Jean Rigaud, Mme Michèle Rivasi, MM. Jean Roatta, André Santini, Joël Sarlot, Georges Sarre, Mme Odile Saugues, MM. François Sauvadet, Bernard Schreiner, Jean-Claude Thomas, Léon Vachet, Daniel Vachez, François Vannson, Michel Vaxès, Michel Vergnier, Alain Veyret, Gérard Voisin, Roland Vuillaume.

MESDAMES, MESSIEURS,

La proposition de résolution (n° 775) déposée par M. André Lajoinie et les membres du groupe communiste et apparentés, tend à la création d'une commission d'enquête parlementaire sur certaines pratiques des groupes industriels, de services et financiers, relatives à l'emploi et à l'aménagement du territoire.

Elle rappelle que les grands groupes ont accès à des aides importantes de l'Etat, de la communauté européenne et des collectivités locales, en même temps qu'ils bénéficient largement des infrastructures de services publics et des capacités de formation et de recherche publiques. Elle précise que cependant, malgré une augmentation de 8 % de leur marge brute d'autofinancement en 1997, les cinquante premiers groupes français ont réduit de 1,4 % leurs effectifs au cours de la même période.

C'est pourquoi le groupe communiste propose d'étudier les comportements de ces grandes entreprises qui compromettent l'équilibre économique de la société, tels que les stratégies de délocalisations, l'externalisation croissante d'activités confiées à la sous-traitance, les pratiques peu transparentes de transferts financiers entre holdings et filiales ou encore les retards apportés à la modernisation des appareils de production ou à la reconversion de sites.

Il convient d'abord d'examiner cette proposition sous l'angle de sa recevabilité formelle. Rappelons qu'en application de l'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958, l'article 141 du Règlement dispose que le dépôt de toute proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête doit faire l'objet d'une notification au garde des Sceaux, ministre de la justice, afin que celui-ci indique si des poursuites

judiciaires sont en cours sur les faits ayant justifié le dépôt de cette proposition.

Par lettre du 28 mai dernier, la ministre de la justice a informé le Président de l'Assemblée nationale qu'il ne lui était " pas possible de [lui] faire connaître si des poursuites judiciaires sont en cours sur les faits ayant motivé cette proposition en raison de la formulation générale de cette dernière "

La condition relative à l'absence de poursuites judiciaires est donc en principe remplie. La commission d'enquête n'aura évidemment pas à interférer avec d'éventuelles poursuites pénales concernant des entreprises, son champ d'investigation étant beaucoup plus vaste.

C'est donc uniquement au regard de l'opportunité de la création d'une telle commission d'enquête que la demande de M. André Lajoinie et des membres du groupe communiste et apparentés doit être examinée.

\*

\* \*

Il est indéniable que la mondialisation de l'économie a entraîné en France des restructurations économiques et des mutations sociales très importantes, les grandes entreprises françaises ayant eu pour première préoccupation de s'adapter le plus rapidement possible à cette nouvelle donne internationale.

Jusqu'au début des années 80, les grandes entreprises françaises étaient caractérisées par un retard certain en termes d'internationalisation, par rapport à leurs concurrents des autres grands pays industrialisés, en particulier avec un niveau d'investissements à l'étranger relativement faible.

Cette situation a été profondément bouleversée au cours de la seconde moitié de la décennie précédente, période durant laquelle la croissance des investissements directs à l'étranger a été particulièrement vive : alors qu'au début des années 80 l'investissement direct français à l'étranger était stable, se situant autour d'un flux annuel moyen de 18,5 milliards de francs, il a représenté près de 8 fois ce montant en 1990.

Compte tenu d'une modification des structures comptables, les statistiques prennent, depuis 1989, en compte dans le calcul des

investissements à l'étranger, les bénéfices réinvestis ainsi que les opérations à court terme. Selon cette nouvelle méthode, les investissements français à l'étranger ont progressé de moitié entre 1989 et 1990, passant de 132,1 milliards de francs à 197,3 milliards. Ce flux s'est ralenti entre 1991 et 1995, pour s'établir à la fin de la période considérée à 78,6 milliards de francs seulement. Depuis lors, la croissance de l'investissement français à l'étranger a repris fortement, atteignant 155,6 milliards de francs en 1996 et 181,1 milliards (chiffres provisoires) l'année dernière.

La concentration géographique des investissements français à l'étranger est très marquée en faveur des pays développés, puisque, sur la période 1992-1996, ceux-ci accueillent 85 % des flux d'investissements directs français (environ 50 % pour les seuls pays de l'Union européenne). Parallèlement, les investissements à destination des pays en développement sont restés relativement stables et ont donc fortement baissé en valeur relative au cours de la même période. La croissance des investissements des grands groupes français à l'étranger ne traduit donc pas, globalement, un mouvement massif de délocalisations au profit de pays à faible coût de main-d'œuvre, mais des stratégies de développement et de conquête de marchés.

En sens inverse, le flux des investissements étrangers en France a progressé à un rythme comparable au cours de la seconde moitié des années 80, quoique de manière plus modérée. Cette progression s'est poursuivie depuis le début de la décennie. Ces investissements qui s'établissaient à 85 milliards de francs en 1990, ont atteint 112,3 milliards en 1996 et sont estimés à 122,6 milliards pour 1997.

En termes de stocks, les investissements français à l'étranger ont plus que doublé en huit ans entre 1989 et 1996. Alors qu'ils s'élevaient à 436,5 milliards de francs au début de la période, ils atteignaient 1 052,1 milliards en 1996. Parallèlement, les stocks des investissements étrangers en France représentaient 352,1 milliards en 1989 et 821,7 milliards de francs en 1996.

Ainsi, les groupes d'origine française ont certes fortement développé leur production à l'étranger, puisque celle-ci atteint le tiers de la production manufacturière en France, mais en retour les groupes étrangers apportent une contribution importante à l'activité industrielle en France, puisque leurs filiales réalisent 32 % du chiffre d'affaires des entreprises industrielles manufacturières. Il s'agit donc d'une intégration de la France dans la stratégie de mondialisation des grands groupes industriels multinationaux et non pas seulement d'une délocalisation des unités de production.

Toutefois, l'internationalisation croissante des grands groupes peut conduire ceux-ci à mettre en concurrence les territoires pour la localisation de leurs unités de production, même si les données statistiques qui viennent d'être rappelées démontrent que l'orientation géographique des investissements réalisés à l'étranger est essentiellement dictée par des considérations d'accès aux marchés.

Si, dans certains secteurs comme l'habillement, la concurrence reste vive avec les pays à bas coût de main-d'œuvre, le critère des coûts de production, et notamment des coûts salariaux, est loin d'être le seul pris en compte pour un choix de localisation.

Plusieurs facteurs comme le développement de la production en flux tendu, ou la nécessité de prendre mieux et plus rapidement en compte les besoins des clients, jouent par exemple en faveur d'une localisation à proximité des consommateurs.

Les fermetures de sites industriels, en France comme à l'étranger, s'inscrivent le plus souvent dans une logique d'optimisation des conditions de production, imposée par des conditions de concurrence plus vive, ou par une évolution défavorable du marché.

Cette logique a naturellement des conséquences sur le plan territorial, puisqu'elle passe par des concentrations d'implantations industrielles et par des restructurations visant à réduire les capacités de production. Dans ce contexte, la France a été confrontée à des décisions de fermetures de sites prises par des groupes français comme étrangers. Il s'agissait, dans certains cas, pour ces groupes de diminuer leurs coûts de production en tirant avantage de conditions d'environnement plus favorables qui leur étaient offertes par d'autres pays. Cela a notamment été le cas pour l'implantation en Ecosse de l'américain Hoover, qui a décidé, voilà cinq ans, de fermer son usine de Longvie en Bourgogne, supprimant ainsi 680 emplois. Ce fut aussi le cas pour le japonais JVC qui a décidé, fin 1995, de fermer son établissement de Villers la Montagne, en Lorraine, entraînant la disparition de 243 emplois.

Dans la majeure partie des cas cependant, il s'agit en fait de conséquences de mesures de restructurations qui, certes touchent notre pays, mais qui ne résultent pas directement d'une concurrence entre Etats. Les cas de fermetures de sites en France, suivis d'une relocalisation de l'activité dans un autre pays, sont relativement rares. La concurrence entre territoires joue plutôt au moment du choix de l'implantation pour de nouveaux investissements.

La France a quelques atouts pour attirer ces investissements nouveaux, puisqu'elle se situait en 1996 au troisième rang mondial dans ce domaine, après les Etats-Unis et le Royaume-Uni. Elle doit toutefois veiller à ce qu'il n'existe pas de distorsion de concurrence, notamment entre les pays de la Communauté européenne, pour la localisation de ces nouveaux investissements.

Notre pays doit aussi veiller à ce que les aides publiques dont bénéficient les investisseurs ne soient pas détournées de leur objet, qui est de renforcer l'emploi et équilibrer l'aménagement du territoire. Dans ce sens, les éléments exposés par l'auteur de la proposition de résolution traduisent la préoccupation d'une meilleure implication des entreprises dans le développement durable de nos régions et la lutte pour résorber le chômage, contrepartie de leur acceptation des dispositifs incitatifs en faveur de leurs implantations nouvelles.

La mise en place d'une commission d'enquête sur le thème proposé paraît, dès lors, constituer un moyen d'examiner l'utilisation qui est faite par les entreprises des aides dont elles bénéficient. La commission pourrait également proposer des nouveaux moyens de contrôle, à la disposition des pouvoirs publics et des salariés, permettant de moraliser les pratiques dans ce domaine. Cette étude est d'autant plus opportune que s'engage au niveau communautaire la révision des dispositions relatives aux fonds structurels.





## EXAMEN EN COMMISSION

La commission a examiné la présente proposition de résolution au cours de sa séance de mercredi 1er juillet 1998.

Après que M. Philippe Duron, rapporteur, eut présenté les grandes lignes de son rapport, plusieurs commissaires se sont exprimés.

M. André Lajoinie, président, a indiqué en préambule que la proposition de résolution n'avait pas pour but de nier la mondialisation de l'économie et d'instaurer dans notre pays un système autarcique. Elle livre différentes pistes à explorer :

- les délocalisations d'activité vers les pays à bas coût de main-d'oeuvre qui sont remplacées peu à peu par une stratégie inverse visant à rapprocher les lieux de production des lieux de consommation ;
- les pratiques d'externalisation qui, influant sur le statut des salariés, sont parfois à la limite de la légalité ;
- les relations entre les groupes industriels et les PME ;
- l'utilisation des crédits publics alloués aux entreprises industrielles.

Il a enfin souligné que l'emploi, l'aménagement du territoire et la création de richesses devraient être au centre des préoccupations de la commission d'enquête.

Pour M. Léonce Deprez, il convient d'élargir ces objectifs, la commission d'enquête ne devant pas se limiter à établir un constat mais devant s'efforcer de redéfinir une politique volontariste d'aménagement du territoire. Il a à cet égard cité l'exemple de la reconversion du bassin minier du Nord-Pas-de-Calais.

S'exprimant au nom du groupe socialiste, M. Christian Bataille a estimé que les élus de la Nation avaient le droit de s'informer sur le comportement des grands groupes industriels, une part non négligeable du budget de l'Etat allant vers certaines de ces entreprises par le biais des aides à l'emploi. De même, il est nécessaire de clarifier les relations existant entre maisons-mères, filiales et holdings.

Il a estimé en revanche que les problèmes d'aménagement du territoire devaient être pris en compte mais ne devaient pas constituer le pôle

d'intérêt principal de la commission d'enquête au détriment des problèmes d'emploi et de développement industriel, précisant que l'examen du projet de loi sur l'aménagement du territoire permettra d'aborder ce type de questions.

M. Pierre Micaux a marqué son opposition à la proposition de résolution, indiquant que le développement des investissements français à l'étranger était, selon lui, dû au volume excessif des prélèvements obligatoires pratiqués dans notre pays et à la lourdeur des contraintes administratives.

Il a également cité le cas d'entreprises délocalisant leurs activités en raison de l'application des mesures de réduction du temps de travail. Selon lui, cette commission d'enquête risque d'inquiéter les entreprises et d'avoir l'effet inverse de celui recherché en accélérant le mouvement de délocalisations.

M. André Lajoinie, président, a rappelé à M. Pierre Micaux que la mise en place des 35 heures n'avait en rien affecté le choix de Toyota de s'implanter dans le nord de la France.

Après avoir indiqué qu'il partageait l'avis de M. Pierre Micaux, M. Jean-Claude Lemoine a souligné que la restructuration des groupes industriels était une nécessité face à la mondialisation de l'économie.

Si les problèmes de l'utilisation des aides à l'emploi et des relations entre donneurs d'ordre et sous-traitants sont réels, une commission d'enquête ne semble pas pouvoir apporter de réponses pertinentes à ces questions.

M. Jean Proriol a relevé une certaine contradiction entre la place accordée aux PME dans la proposition de résolution et la volonté marquée par l'amendement sur le titre de ce texte proposé par le rapporteur de s'intéresser prioritairement aux entreprises multinationales. Selon lui, il faudra auditionner les dirigeants de tous les types d'entreprises, mais les grands groupes industriels risquent de refuser de dévoiler leur stratégie. La commission d'enquête devra également déceler les raisons véritables des délocalisations et prendre en compte les problèmes liés à l'aménagement du territoire.

M. Jean-Jacques Filleul, qui s'est déclaré intéressé par la proposition de M. André Lajoinie, a fait remarquer que les groupes industriels faisaient aujourd'hui souvent le choix de s'implanter en France et

qu'il serait utile de connaître le rôle tenu par l'attribution de fonds publics, en particulier européens, dans ces décisions.

M. Patrick Rimbart a insisté sur l'utilité qu'il y aurait à établir, par le biais de la commission d'enquête, un contact entre le monde politique et le monde économique. Mieux comprendre permet de mieux agir. Il a ajouté que ce n'est pas une main-d'oeuvre à faible coût que viennent chercher les entreprises, mais une main-d'oeuvre qualifiée et productive.

Mme Marie-Françoise Perol-Dumont s'est à son tour interrogée sur l'opportunité qu'il y avait à placer les questions d'aménagement du territoire au coeur des préoccupations de la commission d'enquête. Cette attitude ne rendant pas nécessairement service à la cause de l'aménagement du territoire, il importe de recentrer le champ d'investigation de la commission d'enquête sur les problèmes d'emploi.

Pour M. Pierre Ducout les problèmes d'emploi et d'aménagement du territoire sont indissociablement liés ainsi qu'en témoignent les critères sur lesquels se fondent les entreprises pour choisir des lieux d'implantation.

M. Jean Proriol a convenu que la problématique de l'aménagement du territoire ne pouvait être au centre de cette réflexion mais il a fait remarquer que les aides publiques étaient pour la plupart attribuées sur des critères d'aménagement du territoire et qu'en conséquence il était impossible d'évacuer cet aspect du problème.

En réponse aux intervenants, M. Philippe Duron, rapporteur, a apporté les précisions suivantes :

– il convient de clarifier le débat sur le domaine d'investigation de la commission d'enquête. L'amendement qu'il propose vise, tout d'abord à ne pas limiter l'objet de l'enquête aux seuls groupes français, mais à impliquer également dans l'étude les sociétés multinationales. Par ailleurs, il est souhaitable que les travaux de la commission d'enquête ne portent pas sur les seules conséquences des pratiques de groupes, relatives à l'emploi et à l'aménagement du territoire ;

– l'objet de la commission d'enquête ne sera pas de stigmatiser les entreprises, mais d'étudier certaines pratiques aux limites du droit, voire déviantes, qui ont pu être constatées ;

– la commission d'enquête devrait également examiner les conséquences de l'évolution du contexte légal et les modifications des régimes d'aides à l'emploi et des conditions du travail au sein des entreprises, ainsi que la transformation en cours des aides européennes,

notamment des périmètres géographiques d'attribution des fonds structurels. Elle pourra en outre se pencher sur le problème des distorsions de concurrence induites par la différence de niveau des aides communautaires entre les Etats de l'Union européenne, et faire des propositions pour y remédier ;

— s'agissant de la méthode de travail, la commission d'enquête pourrait s'inspirer d'exemples antérieurs en procédant en deux phases. Dans un premier temps, il s'agirait d'auditionner les représentants des grandes branches d'activités, les organisations syndicales et les administrations compétentes puis, dans une seconde étape, s'intéresser à des cas précis, après avoir le cas échéant consulté à nouveau la garde des Sceaux sur l'existence d'éventuelles procédures judiciaires en cours.

La commission a ensuite *adopté*, après les interventions de MM. Jean Proriol et Léonce Deprez, deux amendements du rapporteur modifiant le titre de la proposition de résolution qui portera sur “ la création d'une commission d'enquête sur certaines pratiques des groupes nationaux et multinationaux industriels, de services et financiers et leurs conséquences sur l'emploi et l'aménagement du territoire ”.

Puis elle a *adopté, sans modification, la proposition de résolution ainsi intitulée.*

\*  
\* \*

En conséquence, *la commission de la production et des échanges vous demande d'adopter la proposition de résolution dont le texte suit.*

## PROPOSITION DE RÉSOLUTION

*tendant à la création d'une commission d'enquête sur certaines pratiques des groupes nationaux et multinationaux industriels, de services et financiers et leurs conséquences sur l'emploi et l'aménagement du territoire*

### Article unique

En application des articles 140 et suivants du Règlement, est créée une commission d'enquête parlementaire de trente membres relative aux pratiques de délocalisations, d'externalisation d'activités, de transferts financiers, de manque de modernisation de filiales de la part de groupes industriels, de services ou financiers et à l'efficacité des aides publiques qui leur sont versées au regard de l'emploi, de l'aménagement du territoire et la création de richesses sur le territoire national. Un des autres objectifs de la commission pourrait être d'avancer des propositions pour inciter les groupes à jouer un rôle d'entraînement favorable à l'emploi, au développement des ressources humaines et des investissements réels.

---

N° 1034.— Rapport de M. Philippe Duron (*au nom de la commission de la production*), sur la proposition de résolution (n° 775) de M. André Lajoinie et plusieurs de ses collègues tendant à la création d'une commission d'enquête sur certaines pratiques des groupes industriels, de services et financiers, relatives à l'emploi et à l'aménagement du territoire.